JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
10 päivänä joulukuuta 2009[1]

1. Neuvoston direktiivissä 2003/86/EY[2] vahvistetaan edellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus perheenyhdistämiseen. Yksi edellytyksistä, joita jäsenvaltio voi asettaa, kun perheenjäsen tekee hakemuksen päästäkseen muuttamaan jäsenvaltiossa asuvan henkilön luokse on se, että viimeksi mainitulla on vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheen ylläpitoon ”ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään”.

2. Pääasiassa on kysymys hakemuksesta, jonka Marokon kansalainen on tehnyt päästäkseen muuttamaan aviomiehensä luokse, joka on myös Marokon kansalainen, joka on oleskellut laillisesti Alankomaissa vuodesta 1970 lähtien ja jonka kanssa hän solmi avioliiton vuonna 1972. Aviomiehellä on vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät yleisiin elinkustannuksiin mutta eivät johda siihen, että hän niiden vuoksi jäisi tiettyjen erityisten toimeentulotuen muotojen ulkopuolelle. Tässä yhteydessä Raad van State haluaa yksityiskohtaisempaa ohjausta sen kriteerin osalta, joka koskee edellytystä ”ilman, että heidän on turvauduttava – – sosiaalihuoltojärjestelmään”, ja kysyy, onko direktiivin nojalla sallittua tehdä ero sen mukaan, ovatko perhesuhteet muodostuneet ennen jäsenvaltiossa asuvan henkilön maahantuloa vai sen jälkeen.

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/86/EY (EUVL L 251, s. 12; jäljempänä direktiivi). Direktiiviä ei sovelleta Tanskaan, Irlantiin eikä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan (ks. johdanto-osan 17 ja 18 perustelukappale).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Direktiivi 2003/86

3. Direktiivin johdanto-osasta käy ilmi muun muassa seuraavaa:

– Johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa korostetaan perheen suojelua ja perhe-elämän kunnioittamista koskevaa velvoitetta, joka on kirjattu erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklaan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaan.

– Johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa viitataan Eurooppa-neuvoston lokakuussa 1999 Tampereella ja joulukuussa 2001 Laekenissa pitämiin kokouksiin, joissa se totesi, että Euroopan unionin olisi varmistettava jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu ja että heille olisi pyrittävä takaamaan Euroopan unionin kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin verrattavissa olevat oikeudet ja velvollisuudet.

– Johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että jäsenvaltioiden olisi pantava direktiivi täytäntöön sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, etniseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen katsomatta.

– Johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa viitataan perheen suojelun ja perhe-elämän ylläpitämisen tai luomisen varmistamiseen määrittelemällä perheenyhdistämistä koskevan oikeuden aineelliset edellytykset yhteisten perusteiden mukaisesti.

– Johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan, että olisi säädettävä tavanomaista suotuisammista edellytyksistä pakolaisten oikeudelle perheenyhdistämiseen niiden syiden vuoksi, jotka ovat pakottaneet heidät pakenemaan kotimaastaan ja jotka estävät heitä viettämästä siellä perhe-elämää.

– Johdanto-osan 11 perustelukappaleessa vahvistetaan, että perheenyhdistämistä koskevan oikeuden osalta olisi kunnioitettava jäsenvaltioiden tunnustamia arvoja ja periaatteita.

4. Direktiivin 2 artiklan d alakohdan mukaan perheenyhdistämisellä tarkoitetaan ”jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenten maahantuloa ja oleskelua jäsenvaltiossa perheyhteyden säilyttämistä varten riippumatta siitä, ovatko perhesuhteet muodostuneet jo ennen perheenkokoajan maahantuloa vai vasta sen jälkeen”. Tässä tapauksessa 2 artiklan c alakohdan mukaisesti tätä jäsenvaltiossa oleskelevaa henkilöä kutsutaan perheenkokoajaksi.

5. Direktiivin 3 artiklan 5 kohdassa säädetään, että direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen antaa tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat suotuisampia.

6. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jollei IV luvussa sekä 16 artiklassa säädetyistä edellytyksistä muuta johdu, jäsenvaltioiden on sallittava tämän direktiivin nojalla seuraavien perheenjäsenten maahantulo ja maassaoleskelu:

a) perheenkokoajan aviopuoliso;

– –”

7. Direktiivin IV luku sisältää 6–8 artiklan. Sen 6 artiklassa, josta ei ole suoraan kysymys käsiteltävänä olevassa asiassa, säädetään, että jäsenvaltiot voivat evätä tai peruuttaa perheenjäsenen oleskeluluvan taikka olla jatkamatta sen voimassaoloa yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä tarkasteltuaan 17 artiklassa lueteltuja tekijöitä ja tehdyn rikoksen vakavuutta tai lajia sekä aiheutuvia vaaroja.

8. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltio voi vaatia perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä todisteita siitä, että perheenkokoajalla on a) tavanomainen asunto, joka täyttää yleiset terveys- ja turvallisuusvaatimukset, ja b) sairausvakuutus koko perheelle ja

”c) vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Jäsenvaltioiden on arvioitava näiden tulojen ja varojen luonne ja säännöllisyys, ja ne voivat ottaa huomioon kansallisten vähimmäispalkkojen ja eläkkeiden tason sekä perheenjäsenten lukumäärän”.

9. Direktiivin 7 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia kotouttamistoimenpiteiden noudattamista, ja 8 artiklan mukaan ne voivat asettaa perheenkokoajan jäsenvaltiossa asumisen kestoa koskevan edellytyksen. Nämä säännökset eivät myöskään ole esillä käsiteltävänä olevassa asiassa.

10. Direktiivin V lukuun sisältyvät erityiset ja suotuisammat säännökset jäsenvaltioissa pakolaisaseman saaneiden perheenyhdistämisestä, ja niillä on tämän asian kannalta epäsuorasti merkitystä. Direktiivin 9 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat

rajoittaa tämän luvun säännösten soveltamisen pakolaisiin, joiden perhesuhteet ovat olleet olemassa jo ennen heidän maahantuloaan. Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa vaatia todisteita siitä, että pakolainen täyttää 7 artiklan mukaiset vaatimukset, mutta ne voivat edellyttää, että pakolainen täyttää 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut edellytykset, jos perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei esitetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä.

11. Seuraamuksia ja muutoksenhakua koskevaan VII lukuun sisältyvän 16 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat evätä tai peruuttaa perheenjäsenen oleskeluluvan tai olla jatkamatta sen voimassaoloa tietyin perustein pääasiallisesti silloin, kun perhesuhde ei ole aito tai kun direktiivissä asetetut edellytykset eivät täyty tai eivät enää täyty. Erityisesti viimeksi mainitun tilanteen osalta 16 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa luetelmakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jollei perheenkokoajalla oleskeluluvan voimassaolon jatkamista hakiessaan ole riittävästi tuloja ja varoja ilman, että hänen on 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti turvauduttava kyseisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään, jäsenvaltion on otettava huomioon perheenjäsenten osuus kotitalouden tuloista.”

12. Samaan lukuun sisältyvässä 17 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Päättäessään hakemuksen hylkäämisestä, oleskeluluvan peruuttamisesta tai uusimatta jättämisestä taikka perheenkokoajan tai hänen perheenjäsentensä maastapoistamisesta jäsenvaltioiden on otettava asianmukaisesti huomioon asianomaisen henkilön perhesiteiden luonne ja kiinteys ja jäsenvaltiossa oleskelun kesto sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan.”

Alankomaiden lainsäädäntö

13. Ulkomaalaisten oleskeluoikeudesta Alankomaissa säädetään erityisesti vuoden 2000 ulkomaalaislaissa (Vreemdelingenwet 2000) ja sen täytäntöönpanoasetuksessa, vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksessa (Vreemdelingenbesluit 2000). Toisin kuin yhteisön lainsäädännössä, Alankomaiden lainsäädännössä tehdään ero perheenyhdistämisen ja perheenmuodostuksen välillä.

14. Vuoden 2000 ulkomaalaislain 3 § koskee oleskelulupia. Lain mukaan turvapaikanhakijoille sekä muille myönnetään erityyppisiä

lupia, erityisesti määräajaksi tai toistaiseksi. Lain 14 §:n 2 kohdassa täsmennetään, että määräaikainen oleskelulupa myönnetään hallinnollisten säännösten mukaisesti, jollei sen myöntämistarkoitukseen liittyvistä rajoituksista muuta johdu. Lain 15 §:n mukaisiin relevantteihin tarkoituksiin kuuluvat perheenyhdistäminen ja perheenmuodostus. Lain 16 §:n 1 momentin c kohdan mukaan määräaikaista oleskelulupaa koskeva hakemus voidaan hylätä, jos henkilöllä, jonka kanssa ulkomaalainen haluaa asua, ei ole itsenäisesti ja pysyvästi riittävää toimeentuloa.

15. Vuoden 2000 ulkomaalaisasetukseen, sellaisena kuin se on muutettuna 3.10.2005, jolloin se saatettiin direktiivissä edellytetyn mukaiseksi, sisältyvät seuraavat asian kannalta merkitykselliset säännökset.

16. Asetuksen 1.1 §:n r kohdan mukaan perheenmuodostuksella tarkoitetaan ”perheenyhdistämistä aviopuolison, rekisteröidyn kumppanuussuhteen osapuolen tai rekisteröimättömän kumppanuussuhteen osapuolen kanssa, jos perhesuhteet ovat muodostuneet ajankohtana, jolloin päähenkilö[3] on asunut pääasiallisesti Alankomaissa”. Perheenyhdistämistä itsessään ei määritellä.

17. Asetuksen 3.13 ja 3.14 §:n nojalla määräaikainen oleskelulupa perheenmuodostusta tai perheenyhdistämistä varten on myönnettävä, jollei tähän tarkoitukseen liittyvistä rajoituksista muuta johdu, tietyille yksilöidyille päähenkilön perheenjäsenille (puoliso mukaan lukien), jos 3.16–3.22 §:ssä asetetut edellytykset täyttyvät. Käsiteltävänä olevassa asiassa kysymys on 3.22 §:stä.

18. Asetuksen 3.22 §:n 1 momentin mukaan oleskelulupa edellyttää, että päähenkilöllä on itsenäiset pysyvät nettotulot 3.74 §:n a kohdassa tarkoitetuin tavoin. Asetuksen 3.22 §:n 2 momentin mukaan perheenyhdistämistapauksessa ”1 momentista poiketen” näiden tulojen suuruuden on oltava vähintään 120 prosenttia vähimmäispalkasta lomakorvaukset mukaan lukien.

19. Vaikka tämä ei ole pääasian tapahtuma-aikaan vallinneiden tosiseikkojen kannalta suoraan merkityksellistä, voidaan todeta, että sekä 1 että 2 momentista poiketen 3.22 §:n 3 momentissa säädetään, että oleskelulupa on myönnettävä myös, kun päähenkilö on yli

3 – Toisin sanoen vuoden 2000 ulkomaalaislain 16 §:n 1 momentin c kohdassa tarkoitettu ’henkilö, jonka kanssa ulkomaalainen haluaa asua.’ Vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen 3.15 §:n mukaan tämä henkilö voi olla Alankomaiden kansalainen tai ulkomaalainen, jolla on pysyvä oleskelulupa. Viimeksi mainittu vastaa direktiivissä tarkoitettua perheenkokoajaa.

65-vuotias tai osittain taikka kokonaan työkyvytön, joten näissä olosuhteissa luovutaan toimeentuloa koskevasta edellytyksestä.[4] Asetuksen 3.22 §:n 4 momentin mukaisesti edellytyksestä luovutaan myös, kun hakemus, joka koskee perheenjäsenten muuttamista pakolaisen luokse, tehdään kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä.

20. Asetuksen 3.74 §:ssä, jossa määritellään 3.22 §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettu tulovaatimus, vuoden 2000 ulkomaalaislain 16 §:n 1 momentin c kohdassa tarkoitettu toimeentulo on riittävä, jos nettotulot vastaavat muun muassa a) lakisääteisiä toimeentulotuen myöntämisperusteita, mukaan lukien lomarahat, asianomaisen henkilöryhmän osalta (naimattomat, yksinhuoltajat tai avioparit) tai d) perheenmuodostuksen ollessa kysymyksessä 120 prosenttia vähimmäispalkasta, mukaan lukien lomakorvaukset.

21. Toimeentulotuen myöntämisperuste, johon asetuksen 3.74 §:n a kohdassa viitataan, sisältyy työnteosta ja toimeentulotuesta annetun lain (Wet werk en bijstand) yleistä toimeentulotukea koskevassa 3 luvussa olevaan 21 §:ään. Lain 21 § on yksi säännöksistä, joissa vahvistetaan toimeentulotuen myöntämisperusteet eli tulorajat, jotka alittavilla on oikeus yleiseen toimeentulotukeen. Työnteosta ja toimeentulotuesta annetun lain 4 luvussa ja erityisesti 35 §:n 1 momentissa säädetään lisäksi tilapäisestä erityisestä toimeentulotuesta, jota paikallisviranomaiset myöntävät hakijoille, joilla ei ole riittävästi varoja ”poikkeuksellisista olosuhteista aiheutuvien välttämättömien kustannusten kattamiseen”.

22. Ennakkoratkaisupyynnössä todetaan, että relevantti lakisääteinen toimeentulotuen myöntämisperuste asianomaisena ajankohtana oli 1 207,91 euroa kuukaudessa ja perheenmuodostuksen osalta (120 % vähimmäispalkasta) 1 441,44 euroa.[5]

Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja kysymykset

23. Pääasian valittaja Rhimou Chakroun on syntynyt vuonna 1948, ja hän on Marokon kansalainen. Hän solmi vuonna 1972 avioliiton Mohamed Chakrounin kanssa, joka on syntynyt 1.7.1944 ja joka on myös Marokon kansalainen.

4 – Ks. myös 3.28 §:n 4 momentti, jonka mukaan hakemusta ei tule hylätä vuoden 2000 ulkomaalaislain 16 §:n 1 momentin c kohdan perusteella, jos henkilö, jonka kanssa ulkomaalainen haluaa asua, on yli 65-vuotias tai hän ei ole työkykyinen.

5 – Asian kannalta merkityksellisen Alankomaiden lainsäädännön kanssa suoritetun vertailun perusteella vaikuttaa siltä, että nämä luvut koskevat nettotuloa ja että lakisääteinen toimeentulotuen myöntämisperuste vastaa nettovähimmäispalkkaa, joka yksilöidään bruttomääräisenä vähimmäispalkasta ja vähimmäislomakorvauksesta annetussa laissa (Wet minimumloon en minimumvakantibijslag).

24. Mohamed Chakroun on asunut Alankomaissa 21.12.1970 lukien, ja hänellä on pysyvä oleskelulupa vuodesta 1975 lukien. Hän on saanut heinäkuusta 2005 lukien työttömyysavustusta, jota myönnetään tilanteen pysyessä ennallaan heinäkuuhun 2010 saakka. On riidatonta, että kysymyksessä oleva avustus, jota maksetaan sen vuoksi, että Mohamed Chakroun oli maksanut työttömyysvakuutusmaksuja ollessaan työssä, ei ole sellaista ”sosiaalihuoltoa”, joka estäisi hänen vaimonsa muuttamisen hänen luokseen sen Alankomaiden lainsäädännön mukaisesti, jolla direktiivi pantiin täytäntöön.

25. Rhimou Chakroun asui avioliiton solmimisen jälkeen edelleen Marokossa, mutta 10.3.2006 hän haki Alankomaiden Rabatin suurlähetystössä tilapäistä oleskelulupaa[6] asuakseen aviomiehensä kanssa.

26. Alankomaiden ulkoministeri hylkäsi hakemuksen 17.7.2006 tekemällään päätöksellä (josta tehty oikaisuvaatimus hylättiin 21.2.2007) sillä perusteella, että aviomiehen nettomääräinen työttömyysavustus oli asianomaisena ajankohtana vain 1 322,73 euroa kuukaudessa lomakorvaukset mukaan lukien, kun perheenmuodostusta koskeva nettotulovaatimus puolestaan oli 1 441,44 euroa kuukaudessa lomakorvaukset mukaan lukien.

27. Hylkäävässä päätöksessä viitattiin hallinnolliseen soveltamisohjeeseen, jonka mukaan direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa ei edellytetä, että jäsenvaltioiden olisi sekä perheenyhdistämisen että perheenmuodostuksen tapauksessa päätettävä tehdä arviointi toimeentulotuen myöntämisperusteiden, vähimmäispalkan tai vähimmäispalkasta olevan tietyn prosenttiosuuden perusteella. Jäsenvaltiolle jätettyä liikkumavaraa on käytetty vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen 3.22 §:ssä ja 3.74 §:n d kohdassa. Päätöksessä todettiin, että koska direktiiviä lisäksi sovelletaan sekä perheenyhdistämiseen että perheenmuodostukseen, pääasialliseen asuinpaikkaan perustuva arviointiperuste tekee perheenyhdistämisen mahdottomaksi, jos Alankomaissa asuva henkilö on solminut avioliiton ulkomailla viettämänsä loman aikana.

28. Rhimou Chakroun valitti ministerin päätöksistä Rechtbank ’s-Gravenhageen (Haagin alioikeus), joka hylkäsi valituksen Zutphenissa 15.10.2007 pitämässään istunnossa. Hän valitti asiasta edelleen sitä nyt käsittelevään Raad van Stateen.

29. Eräs kysymys näissä oikeudenkäynneissä koski tapaa, jolla sovellettava tulokriteeri

6 – Tällainen lupa on lähtökohtaisesti edellytyksenä säännönmukaisen (määräaikaisen) oleskeluluvan hakemiselle (ks. *Family reunification and family formation in the Netherlands during the period 2002–2006*, European Migration Network, 2007, s. 7 ja 22).

määritellään. Rhimou Chakroun ei kiistä sitä, että tällainen kriteeri on direktiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan mahdollinen, mutta katsoo pääasiallisesti, että sen nojalla ei voida asettaa korkeampaa tulorajaa kuin se, jota yleensä käytetään määritettäessä, mikä on tarpeen välttämättömien elinkustannusten kattamiseksi – toisin sanoen Alankomaissa asianomaisen henkilöryhmän ja perhetilanteen osalta lakisääteinen vähimmäispalkka, jonka alle jäävät tulot oikeuttavat yleiseen toimeentulotukeen. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin selittää kuitenkin, että paikallisviranomaiset voivat myös myöntää erityyppisiä erityistoimeentulotuen muotoja (ja vapautuksen kunnallisverosta) paitsi niille, joiden tulot alittavat vähimmäispalkan, myös niille, joiden tulot ovat vähimmäispalkan suuruiset tai tätä suuremmat mutta jotka eivät pysty kattamaan poikkeuksellisesta tilanteesta aiheutuvia välttämättömiä kustannuksia. Tällaista erityistä toimeentulotukea myönnetään liukuvan asteikon mukaisesti siten, että sitä ei voida lainkaan myöntää, kun tulot saavuttavat 120–130 prosenttia vähimmäispalkasta. Kysymys onkin tämän vuoksi siitä, voiko jäsenvaltio 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla asettaa tulorajan tasolle, joka tekee täysin mahdottomaksi turvautumisen tämän kaltaiseen erityiseen toimeentulotukeen.

30. Toinen kysymys koskee eroa, joka Alankomaissa tehdään perheenyhdistämisen ja perheenmuodostuksen välille. Rajaa, joka on 120 prosenttia vähimmäispalkasta, sovelletaan vain viimeksi mainitussa tapauksessa. Rhimou Chakroun katsoo, että direktiivin 2 artiklan d kohdassa suljetaan pois mahdollisuus tehdä ero sillä perusteella, muodostuiko perhesuhde ennen kuin perheenkokoaja saapui asianomaiseen jäsenvaltioon vai tämän jälkeen. Ministeri puolestaan väittää, että tällainen ero voidaan tehdä, kun kysymys on pakolaisista (direktiivin 9 artiklan 2 kohta), ja että se tehdään myös sellaisten kolmannen maan kansalaisten tapauksessa, jotka ovat oleskelleet pitkään yhteisön alueella ja jotka käyttävät oikeuttaan oleskella toisessa jäsenvaltiossa.[7]

31. Tämän vuoksi Raad van State esitti unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [direktiivin] 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa olevaa ilmausta ’turvauduttava sosiaalihuoltojärjestelmään’ tulkittava siten, että jäsenvaltiolle jätetään siinä harkintavalta antaa sellainen perheenyhdistämistä koskeva säännöstö, joka johtaa siihen, että perheenyhdistämistä ei sallita perheenkokoajalle, joka on esittänyt todisteet vakaista ja säännöllisistä tuloista ja

7 – Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL L 16, s. 44) 16 artiklan 1 ja 5 kohdan mukaan tällaisen henkilön perhe voi siirtyä hänen mukanaan vain, jos perhe oli jo muodostunut ensimmäisessä jäsenvaltiossa.

varoista yleisten välttämättömien elinkustannusten kattamiseksi mutta joka kuitenkin tulojensa tason vuoksi voi turvautua erityiseen toimeentulotukeen erityisten, yksilöllisesti määriteltyjen välttämättömien elinkustannusten kattamiseksi, alempien viranomaisten myöntämiin tuloista riippuvaisiin veronhuojennuksiin tai kunnallisen toimeentulopolitiikan tulotukitoimiin?

2) Onko [direktiiviä] ja erityisesti sen 2 artiklan d alakohtaa tulkittava siten, että kyseinen säännös on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan sovellettaessa kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua tulovaatimusta tehdään ero sen mukaan, ovatko perhesuhteet muodostuneet ennen jäsenvaltiossa asuvan henkilön maahantuloa vai vasta sen jälkeen?”

32. Rhimou Chakroun, Kreikan hallitus, Alankomaiden hallitus ja komissio ovat esittäneet kirjalliset huomautuksensa. Istunnossa, joka pidettiin 21.10.2009, Rhimou Chakrounin, Alankomaiden hallituksen ja komission puolesta esitettiin suulliset lausumat.

Asian arviointi

Alustavia huomautuksia

33. Todettakoon, että ennakkoratkaisupyynnön esittämisen jälkeen Mohamed Chakroun on täyttänyt 65 vuotta, joten jos perheenyhdistämistä koskeva hakemus tutkittaisiin nyt, ei sovellettaisi mitään tulorajaa.[8] Pääasian oikeudenkäynti koskee kuitenkin päätöstä, jota tehtäessä tulorajaa sovellettiin, eikä unionin tuomioistuimelle ole esitetty mitään tietoja (edes istunnossa esitetyn kysymyksen johdosta) siitä, että tilanteen muuttuminen vaikuttaisi kyseiseen oikeudenkäyntiin. Otan tämän vuoksi lähtökohdaksi sen, että tulorajan soveltamisella on edelleen merkitystä Raad van Staten käsiteltävänä olevan asian ratkaisemisen kannalta.

34. Raad van Staten esittämät kaksi kysymystä ovat toisistaan erillisiä mutta myös toisistaan riippuvaisia. Vaikka ei näytä olevan mitään pakottavaa syytä käsitellä niitä missään tietyssä järjestyksessä, pidän yksinkertaisempana tarkastella ensiksi, voidaanko eriteltyä tulovaatimusta edellyttää, ennen kuin tutkin sitä, minkälaista tulotasoa voidaan edellyttää. Tarkastelen tämän vuoksi ensiksi kysymystä 2.

8 – Ks. edellä 19 kohta.

Kysymys 2

josta ei säädetä jossakin erityisemmässä säännöksessä (kuten 9 artiklan 2 kohdassa pakolaisten osalta).

35. Kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, onko direktiivin 2 artiklan d alakohta – jonka mukaan perheenyhdistäminen kattaa kaikki tilanteet, joissa perheenjäsen muuttaa perheenkokoajan luokse, riippumatta siitä, muodostuivatko perhesuhteet ennen kuin perheenkokoajan oleskelu asianomaisessa jäsenvaltiossa alkoi vai tämän jälkeen[9] – esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa viimeksi mainitussa tapauksessa asetetaan korkeampi tulovaatimus.

37. Alankomaiden hallitus väittää kuitenkin, että 2 artiklan d alakohta ei *nimenomaisesti* ole esteenä tällaiselle erottelulle. Siinä vain määritellään yleinen käsite ilman, että siinä suljettaisiin pois mahdollisuus tehdä tarkempia jaotteluja tämän käsitteen sisällä.

38. En ole vakuuttunut tästä väitteestä.

36. Virkkeessä ”ovatko perhesuhteet muodostuneet ennen jäsenvaltiossa asuvan henkilön maahantuloa vai vasta sen jälkeen” ei nimenomaisesti oteta huomioon mahdollisuutta tehdä ero sen mukaan, milloin perhesuhde muodostui. Kaikkein ilmeisin tapa ymmärtää virke on ehkä – kuten Rhimou Chakroun, Kreikan hallitus ja komissio kaikki toteavat – siten, että se puhuu kaikenlaista tällä perusteella tehtävää sellaista systemaattista erottelua vastaan,

39. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on erityisesti direktiiviin viitaten todettu, että yhteisön oikeusjärjestyksessä tunnustettujen yleisten periaatteiden – joihin perusoikeudet kuuluvat – suojaamisesta johtuvat vaatimukset sitovat myös jäsenvaltioita silloin, kun ne panevat täytäntöön yhteisön oikeussääntöjä, joten jäsenvaltioiden tulee mahdollisuuksiensa mukaan soveltaa näitä oikeussääntöjä siten, että vaatimuksia pyritään noudattamaan.[10]

9 – Todettakoon, että 2 artiklan d alakohtaan sisältyvä määritelmä kattaa vain tilanteet, joissa perhesuhde on muodostunut ennen kuin perheenjäsen pyrkii seuraamaan perheenkokoajaa, ja perheenmuodostamista koskeva Alankomaiden määritelmä on samalla tavoin rajattu. Kumpikaan ei kata sellaisen kolmannen maan kansalaisen tilannetta, joka haluaa matkustaa johonkin jäsenvaltioon solmiakseen siellä avioliiton perheenkokoajan kanssa. Komission alkuperäinen ehdotus direktiiviksi (KOM(1999) 638 lopullinen) kattoi tällaisen tilanteen (2 artiklan e alakohta, s. 12 ja 25). Tammikuussa 2001 sana ”muodostuisi” poistettiin virkkeestä ”jotta perheyhteys muodostuisi tai säilyisi” (neuvoston asiakirja 5682/01, 31.1.2001).

10 – Asia C-540/03, parlamentti v. neuvosto, tuomio 27.6.2006 (Kok., s. I-5769, 105 kohta).

40. Yksi näistä yleisistä periaatteista on yhdenvertaisen kohtelun tai syrjintäkiellon periaate, joka on vakiintuneesti määritelty siten, että se edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavoin eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavoin, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella.[11]

41. Tässä yhteydessä saattaisi olla tyhmänrohkeaa väittää, että ennen perheenkokoajan saapumista jäsenvaltioon muodostuneen perhesuhteen ja myöhemmin muodostuneen perhesuhteen välinen ero ei voisi milloinkaan olla perusteena erilaiselle kohtelulle jossain mielessä.

42. Kuten komissio on todennut, ei kuitenkaan näytä olevan mitään syitä, joilla se voisi olla perusteena sille, että jossakin tapauksessa asetettaisiin korkeampi tulovaatimus kuin toisessa. Määrään, jonka perheenkokoaja tarvitsee itsensä ja perheensä ylläpitoon ilman, että on tarpeen turvautua sosiaaliturvajärjestelmään – mitä jäsenvaltiot voivat 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla edellyttää –, voivat tietenkin vaikuttaa useat tekijät, kuten perheenjäsenten lukumäärä ja ikä, heidän hoidon tarpeensa tai työkykyisyytensä. Olipa tämä määrä mikä hyvänsä, siihen ei kuitenkaan yleensä voi vaikuttaa se, muodostuiko perhesuhde ennen kuin perheenkokoajan laillinen oleskelu vastaanottavassa jäsenvaltiossa alkoi vai tämän jälkeen.

43. Tästä seuraa, että jos direktiiviä täytäntöön pantaessa noudatetaan yhdenvertaisen kohtelun tai syrjintäkiellon periaatetta, Alankomaiden lainsäädännössä tehdyn kaltainen erottelu on suljettu pois.

44. Alankomaiden hallitus esittää kuitenkin lisäväitteen. Sen mukaan korkeampi tulovaatimus on itse asiassa normaalitilanne. Se, mitä tosiasiallisesti vaaditaan perheen ylläpitoon ilman, että turvaudutaan sosiaalihuoltoon, on 120 prosenttia vähimmäispalkasta. Alempi vaatimus on poikkeus tästä normista. Se on suotuisampi säännös, jollainen nimenomaisesti sallitaan direktiivin 3 artiklan 5 kohdassa ja jonka tarkoituksena on täyttää Alankomaiden kansainväliset velvoitteet, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa taattu oikeus nauttia perhe-elämän kunnioitusta, ja Alankomaiden hallitus katsoo, että perheet, jotka olivat jo

11 – Ks. viimeksi asia C-558/07, S.P.C.M. ym., tuomio 7.7.2009 (Kok., s. I-5783, 74 kohta). Syrjintäkiellon periaatteeseen viitataan myös direktiivin johdanto-osan 5 perustelukappaleessa, ja se kuuluu jäsenvaltioiden tunnustamiin arvoihin ja periaatteisiin, joihin viitataan johdanto-osan 11 perustelukappaleessa.

muodostuneet, kun perheenkokoaja saapui jäsenvaltioon, ansaitsevat paremmin tämän kunnioituksen kuin ne perheet, joiden muodostaminen on vielä edessä.

45. En ole vakuuttunut myöskään tästä väitteestä.

46. Ensiksi – vaikka tämä on kansallisen lainsäädännön tulkintaa koskeva kysymys ja siten alankomaalaisten tuomioistuinten tehtävä – se näyttää olevan ristiriidassa itse lainsäädännön sanamuodon kanssa. Ulkomaalaisasetuksen 3.22 §:n 1 momentissa asetetaan tuloraja. Sen 3.22 §:n 2 momentissa asetetun korkeamman rajan, joka koskee vain perheenyhdistämistä, todetaan nimenomaisesti olevan voimassa ”1 momentista poiketen”. Mielestäni näitä säännöksiä on hyvin vaikea ymmärtää siten, että 2 momentissa asetettaisiin yleinen raja, ja 1 momentissa säädettäisiin poikkeuksesta.

47. Vaikka näin jonkin tulkintakoukeron kautta osoittautuisi olevan, en silti hyväksyisi hallituksen väitettä. Jäsenvaltiot voivat soveltaa direktiivissä edellytettyjä tai sallittuja suotuisampia säännöksiä,[12] mutta niin tehdessään niiden on silti noudatettava yhdenvertaisen kohtelun tai syrjintäkiellon periaatetta. Koska kysymys siitä, muodostuiko perhesuhde ennen kuin perheenkokoajan laillinen oleskelu vastaanottavassa jäsenvaltiossa alkoi vai tämän jälkeen, ei voi olla objektiivisena perustana erilaisten tulorajojen soveltamiseen muuten toisiaan vastaavissa tilanteissa, merkitystä ei ole sillä, onko korkeampi tuloraja poikkeus vai sääntö.

48. Tämä näkemys ei vaikuta muihin poikkeuksiin,[13] joilla Alankomaiden hallitus yrittää vahvistaa väitettään. Sekä ikä että työkyvyttömyys ovat objektiivisia tekijöitä, jotka ovat omiaan vaikuttamaan henkilön tuloihin ja voivat siten oikeuttaa minkä tahansa tulorajan alentamisen tai huomiotta jättämisen. Sen lisäksi, että se, että mitään tulorajaa ei ole tilanteessa, jossa perheenjäsenet tekevät hakemuksen pakolaisen luokse muuttamisesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun pakolaisasema on myönnetty, perustuu objektiiviseen perusteeseen (perusteltu vainon pelko, joka määrittää pakolaisaseman,[14] ulottuu erittäin todennäköisesti lähiperheeseen ja puhuu siten sen puolesta, että perhe yhdistetään ennen kuin pakolainen voi olla varma siitä, että hänellä on vastaanottavassa

12 – 3 artiklan 5 kohta, ks. edellä 5 kohta.

13 – Esitetty edellä 19 kohdassa.

14 – Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/83/EY (EUVL L 304, s. 12) 2 artiklan c alakohta.

valtiossa vakaat ja säännölliset tulot), sitä myös nimenomaisesti edellytetään direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa.

49. Tämä näkemys ei myöskään vaikuta yksittäistapauksissa mahdollisesti toteutettaviin tulorajojen muutoksiin. Kun tulovaatimusta sovelletaan, direktiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa näet edellytetään, että jäsenvaltiot arvioivat perheenkokoajan tulot niiden luonteen ja säännöllisyyden perusteella, ja ne voivat ottaa huomioon perheenjäsenten lukumäärän. Direktiivin 17 artiklassa edellytetään lisäksi, että joukko yksilökohtaisia seikkoja otetaan huomioon, kun perheenyhdistämisen kannalta tehdään kielteinen ratkaisu. Direktiivissä siis edellytetään kunkin hakemuksen yksilöllistä arviointia, mikä sulkee pois sen, että voitaisiin yleisesti käyttää jotakin abstraktia tulorajaa ottamatta huomioon asian olosuhteita.[15]

50. On lisäksi mainittava Rhimou Chakrounin hakemuksen hylkäävään päätökseen sisältyvä lausuma, jolla nähtävästi pyritään oikeuttamaan erottelu perheenyhdistämisen ja perheenmuodostuksen välillä sillä perusteella, että tarvitaan ankarampaa kohtelua niitä tilanteita varten, joissa Alankomaissa asuva henkilö solmii avioliiton lomaillessaan ulkomailla. Vaikka tämä olisikin pätevä lähtökohta (ehkäpä sillä perusteella, että sillä karsitaan lumeavioliittoja), yksilöllistä arviointia edellytetään silti.

51. Nähdäkseni ei voida systemaattisesti tehdä mitään objektiivista eroa kahden sellaisen kolmannen maan kansalaisen välillä, jotka haluavat asua jäsenvaltiossa työskennelläkseen siellä ja perustaakseen siellä perheen ja joista yksi solmii avioliiton ennen maasta muuttoaan, kun taas toinen solmii avioliiton vasta käydessään alkuperämaassaan. Ero näiden kahden välillä voi riippua esimerkiksi yksinomaan siitä, ovatko morsiamen vanhemmat halukkaita hyväksymään vävyn, joka ei ole vielä taloudellisesti riippumaton.

52. Alankomaiden hallitus toteaa lisäksi kirjallisissa huomautuksissaan nimenomaisesti, että vaikka perhesuhde muodostuisi vasta perheenkokoajan maahan saapumisen jälkeen ja tuloja koskeva kriteeri ei täyty, perheenjäsenille myönnetään oleskeluluvat, jos Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla

15 – Ks. myös direktiivin 6 artikla (edellä 7 kohta) ja 16 artikla (edellä 11 kohta), joista viimeksi mainitussa edellytetään, että perheenjäsenen tulot otetaan huomioon käsiteltäessä oleskeluluvan voimassaolon jatkamista koskevaa hakemusta. Todettakoon lisäksi, että kaikki asianosaiset, myös Alankomaiden hallitus, tunnustavat sen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa edellytetään tapauskohtaista arviointia.

tätä edellyttää, ja ilmaisee näin epäsuorasti, että yksilöllinen arviointi suoritetaan.

Kysymys 1

53. Tällaisilla arvioinneilla kyetään antamaan riittävä suoja lumeavioliiton kautta tapahtuvaa, väärinkäytön luonteista maahanmuuttoa vastaan.

54. Chakrounien (asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana) lähes 34 vuotta kestänyttä avioliittoa ei kuitenkaan voida verrata lumeavioliittoon tai tilanteeseen, jota voidaan kutsua lomamorsiamen kotiin tuomiseksi. Se, että tällaiseen täysin erilaiseen tilanteeseen viitataan päätöksessä, jolla Rhimou Chakrounin hakemus hylättiin, näyttää osoittavan, että menettely ei läheskään vastannut sekä direktiivissä että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa edellytettyä yksilöllistä arviointia.

55. Näiden seikkojen valossa katson, että direktiivi on esteenä kysymyksessä olevan kaltaisen erottelun tekemiselle siltä osin kuin se ei perustu mihinkään objektiiviseen tekijään, joka liittyy perheenkokoajan ja hänen perheensä ylläpitoon vaadittavaan tulotasoon ja siltä osin kuin sitä sovelletaan kunkin tapauksen olosuhteita huomioon ottamatta.

56. Kysymykseen 2 ehdottamani vastauksen valossa tarkasteltuna kysymyksen 1 tarkastelu on perustettava olettamalle siitä, että jäsenvaltio soveltaa yhtä tulorajaa, joka ”johtaa siihen, että perheenyhdistämistä ei sallita perheenkokoajalle, joka on esittänyt todisteet vakaista ja säännöllisistä tuloista ja varoista yleisten välttämättömien elinkustannusten kattamiseksi mutta joka kuitenkin tulojensa tason vuoksi voi turvautua erityiseen toimeentulotukeen erityisten, yksilöllisesti määriteltyjen välttämättömien elinkustannusten kattamiseksi, alempien viranomaisten myöntämiin tuloista riippuvaisiin veronhuojennuksiin tai kunnallisen toimeentulopolitiikan tulotukitoimiin”.

57. Nähdäkseni direktiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohta ei ensinnäkään estä jäsenvaltiota määrittämästä erityistä tulorajaa, kunhan sitä voidaan soveltaa siten, että otetaan huomioon yksilölliset olosuhteet kussakin tapauksessa.

58. Toiseksi 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa todetaan, että jäsenvaltiot ”voivat ottaa huomioon kansallisten vähimmäispalkkojen ja eläkkeiden tason”. Tämä ei selvästikään edellytä, että jokin tietty raja vahvistetaan 100 prosentiksi (tai miksi tahansa muuksi

prosentiksi) kansallisesta vähimmäispalkasta, eikä se voisikaan tätä edellyttää, koska seitsemällä jäsenvaltiolla ei ole kansallista lainsäädäntöä, jossa vahvistettaisiin kansallinen vähimmäispalkka.[16]

59. Lisäksi kriteerinä voidaan käyttää sitä, että tulot ovat riittävät yhdistetyn perheen ylläpitoon ilman, että turvaudutaan sosiaalihuoltoon. Vaikka kansallinen vähimmäispalkka – siellä missä sellainen on – saattaa vaikuttaa hyödylliseltä mittapuulta tässä suhteessa (koska tällaisen palkan yhtenä tehtävänä voi olla sen varmistaminen, että työnantajat – ei valtio – kattavat työntekijöiden toimeentulon), ei voida olettaa, että se olisi yhtäpitävä sen tulotason kanssa, joka saavutettaessa sosiaalihuoltojärjestelmästä suoritettavaa tukea ei enää voida saada. Erilaisista poliittisista tai taloudellisista syistä oikeus sosiaalihuoltojärjestelmästä suoritettavaan tukeen saattaa lakata vähimmäispalkkatason alapuolella tai olla edelleen olemassa sen yläpuolella.[17] On kuitenkin selvää, että 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ei sallita jäsenvaltioiden vaatia korkeampia tuloja kuin mitkä ovat tarpeen koko perheen ylläpitoon ilman sosiaalihuoltoon turvautumista.

60. Rhimou Chakroun ja Alankomaiden hallitus ovat todenneet esittämissään huomautuksissa, että ”asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmä” pitäisi määritellä tarkemmin.

61. Rhimou Chakroun toteaa, että koska 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa viitataan *jäsenvaltion* sosiaalihuoltojärjestelmään ja *kansallisiin* vähimmäispalkkoihin ja eläkkeisiin,[18] sen nojalla ei ole mahdollista käyttää sellaiseen tukeen perustuvaa kriteeriä, joka vaihtelee paikkakunnasta toiseen, kuten kaikissa nyt kysymyksessä olevan erityisen tuen lajien osalta on.

62. En ole täysin vakuuttunut tästä väitteestä.

16 – Itävalta, Kypros, Tanska (jota direktiivi ei sido), Suomi, Saksa, Italia ja Ruotsi eivät ole säätäneet laissa kansallisesta vähimmäispalkasta; ks. *Minimum wages in January 2009*, Eurostat, Data in focus, 29/2009, s. 1.

17 – Alankomaiden hallitus totesi nimittäin istunnossa, että sen kansallinen vähimmäispalkka riittää kattamaan vain olemassaolon yksinkertaisimmat perustarpeet ja että erityinen toimeentulotuki on välttämätön lisä vähimmäiselintason takaamiseksi – toteamus, joka voi vaikuttaa yllättävältä siinä valossa, että Alankomaat on valinnut nettovähimmäispalkan tulorajaksi perheenyhdistämistapauksissa, ja sitäkin suuremmalla syyllä, kun otetaan huomioon, että Alankomaissa vähimmäispalkka on toiseksi korkein Euroopan unionissa ostovoimastandardien perusteella (ks. edellä alaviitteessä 16 mainittu *Minimum wages in January 2009*, s. 3).

18 – Samoin Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77) 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja aiemmin oleskeluoikeudesta 28.6.1990 annetun neuvoston direktiivin 90/364/ETY (EYVL L 180, s. 26) 1 artiklan 1 kohdassa.

63. Vaikka yhtäältä ”jäsenvaltion” sosiaalihuoltojärjestelmän käsitteeseen tuskin sisältyvät puhtaasti paikalliset aloitteet, useilla jäsenvaltioilla on liittovaltiomuotoinen tai lähes liittovaltiomuotoinen hallintojärjestelmä, jossa vastuu sosiaalihuollon kaltaisilla aloilla on saatettu antaa alueellisille viranomaisille tai vastaaville. Käsiteltävänä olevassa asiassa niistä tuen muodoista, joita Raad van Staten kysymys koskee, säädetään lisäksi kansallisessa lainsäädännössä, vaikka niiden yksityiskohtainen soveltaminen on paikallisten viranomaisten tehtävä.

64. Toisaalta Alankomaiden hallitus totesi istunnossa, että 120 prosentin raja oli valittu kansalliseksi keskitasoksi, jonka ylittämisen jälkeen erityistä toimeentulotukea ei enää ole mahdollista hakea, mutta että oikeus tällaiseen tukeen voi itse asiassa lakata – vastuussa olevan kunnan mukaan –, kun tulot ovat 110 prosenttia tai 130 prosenttia vähimmäispalkasta. Näin ollen vaikuttaa siltä, että yhteneväinen 120 prosentin raja on esteenä tiettyjen perheiden perheenyhdistämiselle, kun oikeutta erityiseen toimeentulotukeen ei ole, ja mahdollistaa sen tiettyjen perheiden osalta, kun tällainen oikeus on. Tämä ei ole sopusoinnussa direktiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan eikä yksilöllisen arvioinnin tarpeen kanssa.

65. Alankomaiden hallitus puolestaan katsoo, että direktiivissä kunnioitetaan eri jäsenvaltioiden erilaisten tukien muotoja ja määriä mutta että ohjausta voidaan kuitenkin vakiintuneesta tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, joka koskee sosiaalietuuksien ja sosiaalihuollon välistä eroa neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 yhteydessä.[19]

66. Tämä toteamus vaikuttaa ensi näkemältä järkevältä, vaikka – kuten komissio huomautti istunnossa – asetuksen N:o 1408/71 (joka koskee etuuksien maasta viennin mahdollisuutta) käytetyn erottelun perusta ei ehkä ole siirrettävissä muihin yhteyksiin. Nähdäkseni unionin tuomioistuimen ei kuitenkaan ole tarpeen ottaa tähän lopullista kantaa, sillä on kiistatonta – eikä ilmeisesti ole kiistettävissäkään –, että toimenpiteet, joihin Raad van Staten kysymyksessä viitataan, todellakin ovat direktiivissä tarkoitettua sosiaalihuoltoa.

67. Nähdäkseni paljon merkittävämpi on se seikka, että kysymyksessä olevat tukimuodot ovat saatavilla vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. Vaikka on kiistatonta, että ne voivat olla sellaisten henkilöiden saatavilla, joiden tulot ovat 100–120 prosenttia vähimmäispalkasta,

19 – Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2), sellaisena kuin se on muutettuna. Ks. erityisesti asia C-78/91, Hughes, tuomio 16.7.1992 (Kok., s. I-4839, 17 ja 18 kohta).

on myös selvää, että kaikki tällaiset henkilöt eivät voi niitä saada. Sanan ”poikkeuksellinen” käyttö lainsäädännössä merkitsee väistämättä, että tuet ovat vain asianomaisen väestön vähemmistön saatavilla, ja senkin vain ajoittain.

68. Alankomaiden hallitus totesi istunnossa, että sosiaalihuollon kokonaismaksut vuonna 2007 olivat 243 miljoonaa euroa ja keskimääräinen yksittäinen maksusuoritus oli 150 euroa. Jos jokainen maksusuoritus olisi tehty eri henkilölle, tämä vastaisi noin kymmenesosaa Alankomaiden väestöstä, vaikka vuosittainen 150 euron maksusuoritus ei selvästikään ole missään suhteessa eroon, joka on vuotuisen nettopalkan, joka on 100 prosenttia vähimmäispalkasta, ja vuotuisen nettopalkan, joka on 120 prosenttia vähimmäispalkasta, välillä; vähimmäispalkka oli kansallisen tuomioistuimen esittämien lukujen mukaan asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana hieman yli 2 800 euroa. Unionin tuomioistuin ei tietenkään voi tehdä mitään lopullisia päätelmiä näistä luvuista, mutta saattaisi olla todennäköistä, että itse asiassa suurin osa maksusuorituksista kohdistui paljon pienempään henkilömäärään, ja näistä henkilöistä merkittävä osa saattaa ansaita kansallista vähimmäispalkkaa vähemmän.

69. Oli totuus mikä hyvänsä, minusta vaikuttaa siltä, että hallituksen esittämät luvut eivät kuitenkaan luotettavasti tue sen väitettä siitä, että yhteneväinen tuloraja, joka on 120 prosenttia vähimmäispalkasta, on tarpeen sen varmistamiseksi, että perheenyhdistämiseen ei liity ”turvautumista sosiaalihuoltojärjestelmään”. Väite on myös huonosti yhteen sovitettavissa hallituksen niin ikään istunnossa esittämän lausuman kanssa, jonka mukaan erityistä toimeentulotukea koskevat hakemukset arvioidaan tapauskohtaisesti.

70. Kun otetaan huomioon tapauskohtaisen arvioinnin välttämättömyys, joka ilmenee direktiivistä kauttaaltaan, minusta vaikuttaa siltä, että pelkkä mahdollisuus siihen, että henkilö voi hakea tietyntyyppistä sosiaalihuoltojärjestelmästä suoritettavaa tukea poikkeuksellisissa olosuhteissa (jotka itse arvioidaan tapauskohtaisesti), ei voi olla perusteena perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen systemaattiselle hylkäämiselle. Tämä on ristiriidassa sellaisen tulotason kanssa, joka merkitsee, että yksilö tai perhe saa automaattisesti sosiaalihuoltojärjestelmästä suoritettavaa tukea – tämä tilanne jää selvästi direktiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa sallitun edellytyksen ulkopuolelle.

71. Katson tämän vuoksi, että kysymykseen 1 tulisi vastata, että direktiivissä ei sallita tulovaatimuksen määrittelemistä siten kuin käsiteltävänä olevassa asiassa on tehty.

Ratkaisuehdotus

72. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Raad van Staten esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY 2 artiklan d alakohta ja 7 artiklan 1 kohdan c alakohta, kun ne luetaan yhdessä, ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan sovellettaessa kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua tulovaatimusta tehdään ero sen mukaan, ovatko perhesuhteet muodostuneet ennen jäsenvaltiossa asuvan henkilön maahantuloa vai vasta sen jälkeen, siltä osin kuin se ei perustu mihinkään objektiiviseen tekijään, joka liittyy perheenkokoajan ja hänen perheensä ylläpitoon vaadittavaan tulotasoon ja siltä osin kuin sitä sovelletaan ottamatta huomioon kunkin tapauksen olosuhteita.

2) Neuvoston direktiivin 2003/86/EY 7 artiklan 1 kohdan c alakohta ei mahdollista sitä, että jäsenvaltio voi asettaa tulovaatimuksen, joka johtaa perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen systemaattiseen hylkäämiseen tapauksissa, joissa yhdistetyllä perheellä ei olisi automaattista oikeutta sosiaalihuoltojärjestelmästä suoritettavaan tukeen, vaan ainoastaan potentiaalinen oikeus poikkeuksellisissa olosuhteissa.